

regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il

Consiglio permanente degli enti locali", sottoscritto il 6 aprile 2012 e,

in particolare, l'art. 4 (Attività consultiva);

vista la lettera 15 maggio 2017, prot. n.167, con la quale il Presidente

della Sezione ha fissato i criteri sulla formulazione delle richieste di

parere e sul relativo procedimento;

vista la richiesta di parere formulata dal Presidente del Consiglio

permanente degli enti locali (CPEL), assunta al protocollo di questa

Sezione con il numero 318 in data 27 marzo 2019;

vista la nota, in data 12 giugno 2019, con la quale il Presidente della

Regione ha comunicato che le competenti strutture

dell'amministrazione regionale non hanno formulato osservazioni in

merito alla suddetta richiesta di parere;

vista l'ordinanza 30 maggio 2019, n. 6, con la quale il Presidente

della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al

consigliere Fabrizio Gentile;

vista l'ordinanza 18 giugno 2019, n. 8, con la quale il Presidente della

Sezione ha convocato l'odierna adunanza per deliberare in ordine al

richiesto parere;

udito il relatore, consigliere Fabrizio Gentile

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente del Consiglio

permanente degli enti locali (CPEL) ha inoltrato a questa Sezione la

richiesta di parere in merito all'applicabilità della deroga - prevista dal

comma 723 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio

2019), che ha introdotto il comma 5bis all'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito TUSP - all'obbligo di alienazione delle società inserite nel piano di revisione straordinaria approvato ai sensi dell'art. 24 del TUSP, commi 4 e 5, senza l'applicazione delle relative sanzioni. A corredo della richiesta il CPEL allega una "nota operativa", datata 6 marzo 2019, con la quale l'ANCI fornisce la propria interpretazione del combinato disposto degli articoli 24, comma 5bis, e 20 del TUSP. In particolare, l'ANCI ritiene che *"il comma 7 dell'articolo 20 [...] richiamando a sua volta i commi 4 e 5 dell'articolo 24, la cui applicazione è sospesa per effetto del nuovo comma 5bis dello stesso articolo introdotto dalla legge di bilancio per il 2019, induca ad interpretare che – anche per le revisioni annuali e solo per le società con bilancio in utile nel triennio 2014-2016 – si possa derogare all'obbligo di dismissione della partecipazione, almeno fino al 31 dicembre 2021, e senza incorrere in nessuna sanzione"*. L'ANCI ritiene, inoltre, che *"le amministrazioni locali potranno deliberare di avvalersi della deroga introdotta con il comma 723 della legge di bilancio 2019, anche in sede di revisione annuale"*.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva e oggettiva

1. Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre considerare che essa è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Consiglio permanente degli enti locali a ciò legittimato dall'art. 4 del "Protocollo sulle attività di collaborazione fra

la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali” ed essendo sottoscritta dal suo legale rappresentante.

2. Quanto all'ammissibilità oggettiva, è da ritenersi che la richiesta avanzata riguardi una questione che riveste carattere di generalità e astrattezza, investendo una problematica trasversale a tutti gli enti locali della Regione che detengono partecipazioni in società. Inoltre, non pare esservi dubbio che la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

Peraltro, ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta si osserva che essa non contiene l'attestazione da parte del Presidente del CPEL dell'assenza di provvedimenti già adottati, di commistioni con le altre funzioni della Sezione, di interferenze con procedimenti giurisdizionali, amministrativi o penali e dell'assenza della richiesta di analogo parere ad altra autorità o organismo pubblico.

Tuttavia, la mancata previsione di quanto sopra non preclude l'esame del quesito in argomento poiché la Sezione valuta che la richiesta di parere, avendo a oggetto una questione interpretativa delle disposizioni di cui agli artt. 20 e 24 del TUSP, soddisfa un interesse di carattere generale degli enti locali funzionale a che gli stessi assumano una posizione univoca in tema di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche detenute. La Sezione reputa che tale valutazione sia assorbente rispetto alla mancata attestazione di quanto richiesto dalla nota del Presidente della Sezione prot. n. 167 del 15 maggio 2017, pur ribadendo la necessità, per il futuro, che le

richieste di parere attestino l'inesistenza di limiti esterni ostativi all'espressione del parere.

Merito

La risposta alla richiesta di parere formulata a questa Sezione presuppone un breve richiamo agli adempimenti previsti dal TUSP per addivenire alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Il processo di razionalizzazione delle società partecipate delineato nel d.lgs. n. 175/2016 consta di due momenti: la revisione straordinaria e quella periodica, disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 24 e 20 del citato decreto legislativo.

L'articolo 24, comma 1, del TUSP faceva obbligo alle amministrazioni pubbliche di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione di tutte le partecipazioni societarie possedute, direttamente o indirettamente, alla data di entrata in vigore del TUSP (23 settembre 2016), prevedendo l'alienazione di quelle prive di determinati requisiti.

Nello specifico, le pubbliche amministrazioni erano tenute ad alienare le partecipazioni:

- in società non riconducibili a determinate attività di produzione di beni e servizi, strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico (attività e finalità elencate all'articolo 4 del TUSP);
- nel caso in cui avessero proceduto alla costituzione di società, o ne avessero acquistato partecipazioni (nell'ipotesi di società già

esistenti), sulla base di un atto non analiticamente motivato in ordine alla sussistenza delle ragioni di efficienza, efficacia ed economicità che ne giustificassero la costituzione o l'acquisizione, ovvero nel caso di incompatibilità dell'atto con la normativa comunitaria e nazionale (articolo 5, commi 1 e 2, del TUSP);

- nel caso in cui non avessero adottato misure di razionalizzazione e nel caso in cui le società ricadessero nelle ipotesi previste dall'art. 20, comma 2, ovvero:

- che risultassero prive di dipendenti o che avessero un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

- che svolgessero attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

- che, nel triennio precedente (2014-2016), avessero conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro (elevato a un milione di euro, a decorrere dal triennio 2017-2019, dall'art. 17, comma 1, lettera f), del d. lgs. 16 giugno 2017, n. 100);

- che avessero prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (sempre che non si trattasse di società costituite per la gestione di un servizio di interesse generale).

Ai sensi dell'art. 24, comma 4, del TUSP le operazioni di alienazione avrebbero dovuto essere effettuate entro un anno dalla ricognizione

stessa (30 settembre 2018). In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo o di mancata alienazione entro il suddetto termine, il socio pubblico non avrebbe potuto esercitare, ai sensi dell'art. 24, comma 5, i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, *“la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile”*.

A decorrere dal 1° gennaio 2019, con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio per il 2019), il legislatore è intervenuto sulla disciplina delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche al fine di attenuare la portata di alcuni obblighi concernenti, in particolare, la revisione delle partecipazioni detenute, concedendo un più ampio lasso temporale per la regolarizzazione delle suddette partecipazioni.

Infatti, il comma 723 della legge 145/2018 ha integrato il TUSP, introducendo, all'articolo 24, il comma 5bis. Tale comma sospende l'efficacia, fino al 31 dicembre 2021, del comma 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e del comma 5 (relativo al divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali e successiva liquidazione coatta in denaro delle partecipazioni) dell'art. 24 del TUSP nel caso di società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione.

Per queste società in utile, *“a tutela del patrimonio pubblico e del*

valore delle quote societarie pubbliche”, la disposizione autorizza le amministrazioni a prolungare la detenzione delle partecipazioni societarie fino al 31 dicembre 2021.

Quanto sopra premesso consente a questa Sezione di formulare il parere richiesto nei termini che seguono.

Per effetto della disciplina introdotta dal comma 5bis dell’art. 24 del TUSP, la pubblica amministrazione che, in adempimento all’obbligo previsto dal citato art. 24, avrebbe dovuto alienare tali partecipazioni entro il 30 settembre 2018 e non abbia ancora concluso la procedura di alienazione – o laddove questa abbia avuto esito negativo – è autorizzata, dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021, a non procedere all’alienazione, senza incorrere nelle sanzioni di cui al comma 5 dell’articolo 24.

Oltre a richiamare la *“tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote pubbliche”*, il comma 5bis produce due effetti. Da un lato, proroga di tre anni l’obbligo di dismettere le partecipazioni (comma 4) e, dall’altro, consente in tale triennio di esercitare i diritti di azionista di cui, diversamente, il comma 5, in caso di mancata alienazione, inibiva l’esercizio decorso un anno dalla ricognizione.

L’*“autorizzazione”* concessa dal legislatore all’amministrazione di non procedere all’alienazione delle partecipazioni è riferita, a giudizio del collegio, alla sola ricognizione straordinaria, non condividendosi l’interpretazione fornita dall’ANCI nella nota operativa sopra richiamata. Infatti, avuto riguardo al tenore letterale della disposizione, il termine *“ricognizione”* individuato dal legislatore come

dies a quo del triennio utilizzato per il calcolo dell'utile d'esercizio non può che essere riferito alla sola ricognizione straordinaria. A supporto di tale interpretazione intervengono, da un lato, l'utilizzo del termine "ricognizione" solo nell'articolo 24 e non anche nell'articolo 20, laddove figurano le locuzioni "piano di riassetto" e "piano di razionalizzazione", e, dall'altro, la collocazione sistematica del comma 5bis all'interno dell'articolo 24, relativo alla revisione straordinaria.

In sede di razionalizzazione periodica, considerato che il comma 5bis esonera l'amministrazione pubblica dal solo obbligo di alienazione, permane, infatti, la necessità di sottoporre tali partecipazioni alle altre misure di razionalizzazione, qualora ricorrano i presupposti di cui all'articolo 20 del TUSP, nonché di precisare la volontà di avvalersi o meno della facoltà di non alienare la partecipazione, in quanto non si realizza un automatismo tra la proroga introdotta dal comma 5bis e la facoltà concessa all'amministrazione.

La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche costituisce la base per quella periodica cui sono tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, e i criteri di razionalizzazione indicati nel TUSP sono i medesimi. Infatti, i profili di criticità individuati dall'art. 20, comma 2, del TUSP come presupposti della razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie sono quelli indicati dall'art. 24 ai fini della revisione straordinaria. Una manifestazione ulteriore della richiamata consequenzialità delle disposizioni di cui agli artt. 20 e 24 del TUSP è rappresentata dai

meccanismi sanzionatori previsti in caso di mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 dell'art. 20 (il piano di razionalizzazione e la relazione sull'attuazione dello stesso entro il 31 dicembre dell'anno successivo), che sono più accentuati nella revisione periodica (art. 20, comma 7) e che continueranno a trovare applicazione anche nel triennio 2019-2021, non operando la sospensione disposta dal comma 5bis dell'art. 24.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esprime il parere richiesto dal Consiglio permanente degli enti locali, con la nota indicata in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali. Dispone, altresì, la trasmissione della deliberazione al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in Aosta, nella camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il relatore

Il presidente

(Fabrizio Gentile)

(Giuseppe Aloisio)

Depositata in segreteria il 31 luglio 2019

Il funzionario

(Debora Marina Marra)